

## **Cuatro décadas de cooperativas de vivienda en Uruguay:** **Cambios y permanencias**

Ing. Benjamin Nahoum. Docente e Investigador de la Universidad de la República (Uruguay). Asesor de la FUCVAM.

*"... que construir las casas  
es el principio y no el final..."*

(Rubén Olivera, "Canción de las Cooperativas")

### **Introducción**

El cooperativismo de vivienda por ayuda mutua<sup>1</sup> nace hace casi cuarenta y cinco años con tres experiencias piloto en otras tantas localidades del interior uruguayo (Salto, Fray Bentos y Veinticinco de Mayo, ex Isla Mala) y se consolida luego con su institucionalización en la Ley Nacional de Vivienda (N° 13.728 de 1968) y con la creación de FUCVAM (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua), el 24 de mayo de 1970. FUCVAM se funda en Isla Mala, el mismo día que la primera de aquellas experiencias piloto inauguraba sus viviendas.

El sistema aún los esfuerzos del Estado -que otorga el financiamiento para la construcción de las viviendas, y supervisa y controla el proceso- con el esfuerzo de los propios interesados, que aportan una parte sustantiva de la mano de obra necesaria y además realizan toda la gestión. Para ello se requiere que se organicen como empresa, se capaciten para dirigir ésta y cuenten con el asesoramiento que les permita tener toda la información y el análisis de alternativas necesario para tomar decisiones correctas.

El primer aspecto la Ley preveía solucionarlo mediante la organización de los destinatarios como *cooperativa*, modalidad con amplia tradición en la sociedad uruguaya y de la que además existían ejemplos exitosos, en el campo de la vivienda, en otras partes del mundo<sup>2</sup>. Para la capacitación y el

---

<sup>1</sup> Existe otra modalidad de cooperativas: las de Ahorro y Préstamo o "Ahorro Previo", en que el aporte propio se realiza mediante el ahorro de las familias. Estas cooperativas están agrupadas en la Federación de Cooperativas de Vivienda, FECOVI.

<sup>2</sup> Las experiencias chilenas, en particular, fueron un importante referente en la formulación de las iniciativas pioneras, en la redacción del capítulo sobre Cooperativas de la Ley y en la posterior implementación del sistema.

asesoramiento la ley creó con ese cometido, junto con las cooperativas de vivienda, los Institutos de Asistencia Técnica (I.A.T.) interdisciplinarios.

La Ley abría asimismo la posibilidad que las cooperativas se agruparan en organizaciones de grado superior, tal como ya había sucedido en otras modalidades, lo que favoreció la creación de FUCVAM, estimulada, además, por la reciente constitución de una central sindical única, la Convención Nacional de Trabajadores (CNT), que en 1966 había reunido a la totalidad del sindicalismo clasista uruguayo, abriendo una ancha senda de unidad a nivel de las organizaciones populares alrededor de la plataforma de reivindicaciones levantada un año antes en el *Congreso del Pueblo*.

Hoy, luego de muchas vicisitudes (en especial en los años de dictadura) las cooperativas de vivienda por ayuda mutua son responsables de la construcción de más de quince mil viviendas para sectores populares, casi mil más están en ejecución y otras seis mil familias, agrupadas en bastante más de cien cooperativas, esperan obtener su crédito para iniciar el mismo camino. Estos números serían sin duda mucho mayores (¿tres, cuatro veces?) si el sistema cooperativo no hubiera estado prácticamente interdicto durante casi quince años, en la dictadura, y marginado luego otros veinte. Aún así, adquieren dimensión si se considera que el déficit habitacional uruguayo es de unas ochenta mil viviendas.

Pero las cooperativas han hecho más que edificar viviendas: han construido ciudad y ciudadanía; han llevado servicios donde no los había; han articulado un poderoso movimiento social constituido en significativo actor político en la sociedad uruguaya, y han levantado un modelo social contracultural, que opone la solidaridad al individualismo.

¿Cuáles son las claves de esta eficacia y de la sustentabilidad de este modelo? A nuestro juicio y enumeradas en un orden que no pretende establecer jerarquías, esas claves son: la organización cooperativa; la ayuda mutua; la autogestión; la propiedad colectiva (las viviendas son propiedad de la cooperativa; los socios tienen su uso y goce); el financiamiento público y, último pero fundamental: la existencia y el papel de FUCVAM.

Sin embargo, durante estas cuatro décadas largas, todas ellas han sufrido transformaciones (en algunos casos, profundas), más allá de su permanencia como elementos esenciales del sistema. En lo que sigue procuraremos realizar un sintético análisis de algunos de estos cambios y permanencias, haciendo énfasis en los aspectos sociales.

### **1. La extracción social**

Las primeras cooperativas de ayuda mutua se formaron, en las décadas del '60 y '70, fundamentalmente a partir de sindicatos de obreros industriales, por lo cual los cooperativistas incorporaron al funcionamiento de los grupos el valor agregado de su experiencia gremial.

La dictadura primero y los gobiernos neoliberales que la sucedieron, provocaron, sobre todo a partir de los '90, un cambio sustancial en esa pertenencia: es que las crisis de aquella década, con las medidas de ajuste estructural recomendadas e impuestas por los organismos de crédito internacional; la desindustrialización; la privatización de numerosos servicios públicos, y la caída del salario, que perdió la mitad de su valor en una década, provocaron el pasaje de muchos trabajadores de la condición de asalariados a la de cuentapropistas, cuando no de meros desocupados.

Ello generó que se modificaran fuertemente las características de la masa trabajadora que nutría las cooperativas, ingresando al movimiento importantes sectores de ingresos bajos y muy bajos, trabajo cuentapropista e inexperiencia organizativa y de actuación sindical, resultado de las características de la actividad de la que vivían.

Es así que luego de la experiencia pionera de "CO.VI.ITU. 78", cooperativa constituida por familias desalojadas de una pensión clandestina en la Ciudad Vieja de Montevideo, se formó en los años siguientes una cantidad de grupos que por sus bajos ingresos debía operar dentro de las franjas "I" y "II" definidas por el Ministerio de Vivienda, las destinadas a las familias más pobres, recibiendo recursos muy escasos (los que podían devolver): el mismo monto con el que las empresas constructoras producían viviendas mínimas ("Núcleos Básicos Evolutivos") monoambiente.

Aún así, trabajando con pocos recursos; con una población que no estaba preparada para emprendimientos colectivos y que enfrentaba graves problemas sociales; sin que hubiera tiempo de adaptar el modelo y la metodología de trabajo a la nueva realidad, las experiencias cooperativas fueron exitosas. De una manera distinta que las de la primera época, pero cumpliendo los mismos objetivos: mejorar sustantivamente la calidad de vida de las familias, accediendo a viviendas acorde a sus necesidades; aumentar su autoestima; promover su organización y estimular su capacidad crítica, a través de la autogestión.

Hoy la reglamentación del sistema cooperativo ha cambiado y apuesta a una mayor heterogeneidad socioeconómica de los grupos, mediante subsidios diferenciales, por lo que ya no habrá más "cooperativas de pobres" y "cooperativas de menos pobres". Desaparecen así las serias dificultades que las "cooperativas Franja 1" debieron enfrentar, pero sólo para encontrar un nuevo desafío: la integración social al interior de los grupos.

## **2. El papel de la mujer**

El papel de la mujer es uno de los aspectos que ha sufrido más cambios en estos cuarenta y tantos años: porque ha cambiado en el conjunto de la sociedad, pero también porque se ha transformado fuertemente en las propias cooperativas. De los primeros grupos, con un altísimo porcentaje de hombres como socios titulares; direcciones constituidas casi íntegramente por varones, y obras en las que las mujeres eran vistas como tan poco útiles que se ponía un tope a las horas de ayuda mutua que podían aportar para su núcleo familiar, se ha pasado a una realidad totalmente distinta.

Hoy las mujeres han conquistado un rol importante en la gestión, al punto que integran las directivas de casi todas las cooperativas (en muchas de ellas, en mayoría frente a los hombres) y la multiplicación de los hogares monoparentales de jefatura femenina ha hecho que existan muchos socios titulares mujeres y hasta cooperativas de mujeres solas jefas de hogar; por otra parte, el trabajo femenino se valora indiscutiblemente en la obra, para

muchas tareas incluso con preferencia al masculino, como es el caso de las que requieren una dosis mayor de prolijidad, método y paciencia, y menor de fuerza física.

Sin embargo, sigue habiendo dos cosas: la regla general en los hogares nucleares completos o biparentales, es que el socio titular sea el varón<sup>3</sup>, y por otra parte sigue habiendo muy pocas o ninguna mujer en la dirección del movimiento, pese a que en los '90 una mujer llegó a presidir FUCVAM.

En esto se da una curiosa paradoja, puesto que para ser dirigente nacional debe mediar la propuesta de la cooperativa a la que pertenece el o la postulante: pero no solamente no hay casi dirigentes mujeres, sino que tampoco las hay candidatas a dirigentes. Cooperativas dirigidas por mujeres, entonces, no proponen a otras mujeres para dirigir el movimiento. Quizá sólo falte dar ese paso, en un país que reconoció tempranamente el voto femenino, y en que la mujer ocupa cada vez más lugares importantes en los movimientos sociales, en las empresas y en la política.

### **3. Jóvenes y adultos mayores**

Una característica incambiada de las cooperativas es que son personas jóvenes quienes las constituyen: no los más jóvenes entre los jóvenes, pero sí aquellas y aquellos que rondan los treinta años, que ya han formado un hogar y que sienten la necesidad de darle a ese hogar un techo. Por otra parte, tratándose de una empresa que indudablemente no es de corto plazo (hace falta tiempo para organizarse, para acceder al suelo, para obtener el financiamiento, para construir, y luego... veinticinco años para pagar) no es un proyecto viable para quien no tiene la vida por delante.

Los jóvenes por consiguiente asumen un papel central en la organización y gestión de las cooperativas y probablemente sea ese empuje el que permite persistir en un empeño que a veces se hace tan difícil, sobre todo por la falta de apoyo del Estado. Esto trae consigo también otro rasgo distintivo: la homogeneidad etaria, que hace que las familias cooperativistas

---

<sup>3</sup> Lo que se corresponde con que el 83% de los hogares nucleares completos declaran jefatura masculina, percepción en la que la mujer también tiene su parte.

recorran juntas los grandes momentos de su vida: el nacimiento de los hijos, su educación y su separación del hogar; el retiro de la actividad; las enfermedades y... la vejez.

El problema de la inserción de los jóvenes en las cooperativas se da entonces con la segunda generación: los hijos de los cooperativistas, que son los que a veces no encuentran sus propios espacios en casas y barrios que han sido pensados por sus padres. Y es a éstos que se plantea el problema de llegar a la tercera edad en un hábitat que soñaron cuando eran jóvenes y en el que muchas veces no tuvieron en cuenta que iban a permanecer cuando viejos.

La rigidez que durante mucho tiempo tuvieron algunas normas, que dificultaban el cambio de titulares dentro de los núcleos familiares, contribuyó a agudizar el problema, obstaculizando la renovación generacional que era necesaria para que los grupos mantuvieran el empuje y las potencialidades iniciales.

La renovación de socios, al producirse vacantes, podría solucionar este problema, inyectando gente joven, pero el hecho que se requiera un aporte importante para ingresar (el valor de todo lo trabajado y pagado, que se restituye a quien egresa) complica esta salida. Por eso hoy el movimiento reivindica que el Estado otorgue créditos para poder ingresar a cooperativas ya construidas, lo que permitiría que personas jóvenes y del mismo sector social que los originales integrantes, dotaran de nueva savia a los grupos.

#### **4. La autogestión**

La autogestión es quizá el rasgo de las cooperativas que ha manifestado la mayor continuidad. Más allá de los enormes cambios que han experimentado las ciencias de la administración, *hardware* y *software* mediante, las cooperativas de vivienda uruguayas autogestionaban hace cuarenta años y autogestionan ahora. No hay espacio para los gerentes ni para la tecnocracia.

Esto es de gran importancia, porque la autogestión es quizá la más importante de todas las claves que hemos señalado, la que permite llegar a los costos que se llega, la que permite que el margen no se traduzca en

lucro sino en mejora de calidad de vida, la que hace crecer a la gente y a la organización, la que deja instaladas capacidades para seguir apostando al futuro.

Es cierto que en algunas cooperativas se ha producido una profesionalización de la gestión, que algunas tareas han quedado en manos de quien sabe operar un programa de computadora o entiende más de números, pero por suerte sigue habiendo cooperativas cuya contabilidad la llevan amas de casa o trabajadores por cuenta propia que suman con dificultad y cuyas nociones de qué es un balance se reducen a tratar de que las entradas sean mayores que las salidas. Las mismas que a la larga demuestran más eficiencia que las empresas con sus equipos de contadores y sus programas de gestión. No porque sepan más ni porque la técnica sea fútil sino porque *todo se puede esperar cuando depende de nosotros mismos*<sup>4</sup>.

### **5. El asesoramiento técnico**

No es posible pensar en autogestión a cargo de pobladores sin experiencia en tareas administrativas y toma de decisiones, sin un asesoramiento multidisciplinario y que al mismo tiempo forme y capacite. Ése es el papel que la ley asignó a los institutos técnicos y que, con logros y dificultades, han cumplido en estas cuatro décadas. Si bien ha habido experiencias buenas y de las otras, el cooperativismo por ayuda mutua no habría alcanzado, sin estos institutos, el grado de desarrollo a que ha llegado.

Sin embargo, su tarea se ha visto obstaculizada por una serie de factores, entre los cuales el principal ha sido la duración de los trámites para acceder al financiamiento, que hace que el proceso se prolongue en forma desmedida, con el consiguiente desgaste para el grupo (y para los asesores), y la rotación que ello inevitablemente produce en el colectivo. Ésta ha sido la constante prácticamente de todo el período, salvo los cuatro o cinco primeros años y, como consecuencia, las tareas de preparación del

---

<sup>4</sup> Parafraseando, con todo respeto, a don José Artigas, que señalaba, en carta a Güemes, en 1816, ante la desertión de los supuestos aliados del pueblo oriental, que “nada tenemos que esperar sino de nosotros mismos”.

grupo siempre están comenzando, ya que el padrón social sólo se estabiliza ante la inminencia de la construcción.

Por otro lado, y quizás por eso mismo, los institutos, salvo excepciones, no han sacado partido de los progresos que las ciencias sociales han hecho en estas cuatro décadas: disciplinas como la psicología social, la sociología o la antropología, que ayudarían a comprender y trabajar mejor los problemas del funcionamiento colectivo, no integran las plantillas de los institutos, que siguen recurriendo básicamente al trabajo de técnicos de las profesiones liberales tradicionales: arquitectos, ingenieros, abogados, contadores, amén de una cierta subestimación (extendida a los propios cooperativistas y también a los técnicos) que se hace del trabajo social.

Otra dificultad estriba en que no siempre están claros los roles de la cooperativa y sus asesores, y a veces la gestión olvida el asesoramiento y otras los asesores se inmiscuyen en la gestión. Para no hablar de los problemas de comunicación entre técnicos y cooperativistas, de la falta de formación de aquellos, a los que la Universidad capacita para trabajar en y para empresas y no con la población. Todas cosas que pueden mejorarse pero que más bien forman parte de las permanencias.

## **6. La propiedad colectiva**

La propiedad colectiva en las cooperativas de ayuda mutua no sólo es un muy fuerte elemento de identidad sino que ha introducido en la sociedad uruguaya un paradigma de relación con los bienes materiales que hasta entonces no existía, polarizada como estaba entre el modelo de propiedad estatal y la propiedad privada individual.

La idea, surgida inicialmente más de la elaboración intelectual y la referencia de experiencias extranjeras (particularmente europeas) que de una tradición que en el país no existía (como sí existe en otras naciones americanas, de fuerte raíz indígena) hizo rápidamente carne en una sociedad bien dispuesta, ideológica, social y organizativamente a recibirla. Así, a pesar de ciertos escepticismos iniciales, en un par de años se formó una gran cantidad de cooperativas de usuarios, se consolidó FUCVAM como



su Federación y se generó una adhesión al modelo que llevó a juntar cientos de miles de firmas en plena dictadura, cuando ésta quiso atacarlo porque “podía afectar la seguridad nacional”.<sup>5</sup>

Cuarenta años después, se siguen formando cooperativas de usuarios, muchas familias optan por ese régimen frente al de propiedad individual, y lo que es más importante, las cooperativas que concluyen la amortización de sus créditos ni piensan en cambiar de sistema cuando ya no tendrían ningún obstáculo para hacerlo. Y FUCVAM desarrolla, desde hace una década, una tarea de difusión de su experiencia en la región latinoamericana, que muestra que pese a que también en todos lados los intelectuales plantean escepticismos, la gente adopta el modelo con naturalidad, una vez que lo comprende, quizá porque se parece más a la forma de vida de sus ancestros que esta sociedad de principios del nuevo milenio, establecida sobre la base del individualismo y la competencia.

Lo que es indudable, por lo menos para Uruguay, es que sin propiedad colectiva esto habría sido otra cosa.

## **7. La organización gremial. La relación con los gobiernos y el Estado**

La existencia de FUCVAM sin duda es parte esencial de esta historia, del desarrollo del movimiento cooperativo de vivienda en Uruguay, de la afirmación del modelo de propiedad colectiva, de su supervivencia a la dictadura. En estos cuarenta años FUCVAM ha pasado de un movimiento sectorial que luchaba por la defensa de sus propios intereses, a una organización que ha internalizado la interrelación de los problemas sociales con la organización de la economía y la sociedad, y que ha sabido identificar con claridad a sus aliados y sus adversarios, y de qué modo, algunas causas que pueden parecer alejadas de la de la vivienda, están muy fuertemente ligadas a ella y es necesario defenderlas.

Así, de las primeras luchas por obtener la tierra, por conseguir créditos, porque las cuotas de avance de obra fueran entregadas con

---

<sup>5</sup> Esta historia es demasiado rica para sintetizarla en poco espacio. Está muy bien tratada en la bibliografía.

regularidad, se pasó a seguir peleando por las mismas cosas, pero también por la salida de la dictadura; por la derogación de la Ley de Impunidad de los crímenes que durante ella se cometieron; por la defensa de las empresas públicas cuando el neoliberalismo pretendió privatizarlas, por la conservación del agua como bien social, contra su privatización y extranjerización.

Y en esas luchas FUCVAM estuvo junto al movimiento sindical, al estudiantil, a las organizaciones de derechos humanos, a los grupos políticos progresistas, politizándose cada vez más, porque todo eso es político, pero manteniendo su independencia frente a los partidos, aún a los que votan mayoritariamente los cooperativistas. Y haciendo de la crítica y la propuesta un estilo que ha permanecido.

### **A modo de conclusión**

Quedarían por explorar otros cambios y permanencias, que a primera vista tienen menos que ver con lo social y más con lo que a veces se llama "tecnologías duras", pero también mucho con la historia y el desarrollo de este modelo: la tecnología; el proyecto; la escala de los conjuntos; los materiales empleados; el financiamiento; la realización de preobras; los programas de reciclaje de construcciones existentes; la organización y cantidad de la ayuda mutua. Abordarlos implicaría un trabajo de extensión similar a éste, por lo cual no es posible hacerlo aquí. Deberá ser parte de otra historia.

### **Bibliografía sucinta**

-CHÁVEZ, Daniel & CARBALLAL, Susana, "La Ciudad Solidaria. El cooperativismo de vivienda por ayuda mutua", Facultad de Arquitectura, Ed. Nordan-Comunidad, Montevideo, 1997.

-GONZÁLEZ, Gustavo, "Génesis. Análisis sobre el protagonismo social y político de FUCVAM", Ed. FUCVAM, Montevideo, 2006.

-GUERRINI, Aldo, "Nuevos movimientos sociales en la transición: el papel de FUCVAM en relación al sistema político y a los sindicatos", en "Ensayos sobre el Uruguay de los 80. Actores, situaciones e intereses", CIESU-EBO, Montevideo, 1989

-MIDAGLIA, Carmen, "Las formas de acción colectiva en el Uruguay", CIESU, Montevideo, 1992.

-NAHOUM, Benjamín (Compilador), "Una historia con quince mil protagonistas. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas", Intendencia de Montevideo-Junta de Andalucía, 2ª. edición, 2008.

-NAHOUM, Benjamín, "Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. Algunas claves" (inédito). Se encuentra en [www.fucvam.org.uy](http://www.fucvam.org.uy).

Se pueden consultar asimismo diversos documentos, declaraciones, leyes y reglamentaciones, y otros trabajos en dicha página.